联 合 国　S/2018/610



安全理事会

Distr.: General
14 June 2018
Chinese
Original: English

塞浦路斯解决方案进展情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会在延长联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)任务期限的第2398(2018)号决议中，请秘书长至迟于 2018 年 6 月 15 日提交解决方案进展情况报告。安全理事会还敦促双方和所有相关与会者再次拿出政治意愿和承诺，在联合国主持下达成解决办法。安理会还表示，如果双方有必要的政治意愿，共同决定重启谈判，将对我开展的斡旋予以全力支持，以便继续协助双方。

2. 本报告介绍我在塞浦路斯的斡旋任务，着重 2017 年 8 月 12 日至 2018 年 5 月 21 日期间的情况。报告还介绍联塞部队在我的塞浦路斯问题副特别顾问伊丽莎白·什佩哈尔领导下开展的最新活动。

二. 进程现状

3. 关于我在塞浦路斯的斡旋任务的上一份报告(S/2017/814)回顾了 2015 年 5 月 15 日至 2017 年 8 月 11 日期间谈判解决方案的进程和成果。自那时以来，双方之间的正式接触很少。在本报告所述期间，阿金基先生和阿纳斯塔西亚迪斯先生仅举行了一次非正式会议，而且谈判人员、谈判小组或专家级工作组没有举行正式会议。

4. 2017 年 9 月，我在纽约与双方领导人进行了双边会晤。我重申了联合国对塞浦路斯的承诺，包括一旦双方表明愿意重新接触，我即可为双方斡旋，以便恢复会谈。在本报告所述期间，我还与保证国的高级代表进行了接触。

5. 我不断向塞浦路斯双方领导人和各保证国表示，如果他们有必要的政治意愿准备恢复有意义的会谈，联合国愿意支持这一进程。

6. 在本报告所述期间，我的塞浦路斯问题副特别顾问继续分别会见双方领导人。阿纳斯塔西亚迪斯先生一再申明他公开表述的立场，即他愿意在我在瑞士克朗斯-蒙大纳再次举行的塞浦路斯问题会议上提出的框架基础上进行谈判，但须为可能再

18-09042 (C)　200618　200618





次举行会议做好充分准备，包括为此进行穿梭外交。但他澄清说，在“土耳其挑衅”仍在塞浦路斯专属经济区继续存在的情况下，无法进行谈判。

7. 阿金基先生也申明他对我于 2017 年 6 月 30 日在克朗斯-蒙大纳提出的六点框架的承诺，以一揽子战略计划解决核心未决问题。然而，他指出，他不会参加“开放式”谈判；他随时准备参与“有时间限制、有条理、注重结果”的会谈。

8. 至于保证国，有鉴于克朗斯-蒙大纳会议的结果和以往的失败，土耳其自 2017 年 7 月以来在公开声明中对能否根据既定参数达成解决方案表示怀疑。但土耳其重申支持塞浦路斯问题的“可持续解决”。希腊则重申致力于在安全理事会相关决议和我在克朗斯-蒙大纳提出的框架基础上，为塞浦路斯问题找到公正和持久的解决办法。最后，联合王国强调坚决支持全面解决，并愿意为实现这一目标尽自己的一份力量。

9. 2018 年 1 月 7 日，该岛北部举行了“议会”选举。随后，塞浦路斯共和国于 1 月 28 日和 2 月 4 日举行了两轮总统选举，现任总统阿纳斯塔西亚迪斯先生获得连任。双方都在某种程度上希望，一旦选举结束，双方可能会就恢复会谈的可能性进行讨论。

10. 然而，2018 年初，因碳氢化合物勘探活动而导致的紧张局势开始升级。最非同小可的是，2 月 9 日，土耳其军舰阻止一家意大利能源公司进入塞浦路斯专属经济区内的一个预定钻井区。3 月中旬，这家公司的钻井船离开东地中海，未能进行预定的勘探钻井活动。

11. 4 月 16 日，双方领导人在我的副特别顾问主持下，在联合国保护区举行非正式会议。双方领导人都强调，这次会议并不是恢复谈判，但的确为明确目前在塞浦路斯问题上的“立场”提供了机会。

12. 非正式会议结束时，双方领导人确认，他们仍处于僵持状态。尽管如此，双方领导人承认，在 9 个多月没有直接接触后，这次会议重要而且必要。正如副特别顾问在会后发表的声明中指出的，双方领导人在两个小时的面对面讨论中，直率坦诚地交换了意见。

13. 4 月 30 日，举行上述非正式会议后两周，阿金基先生发表公开声明，表示：“如果希族塞人方面愿意原封不动地接受古特雷斯框架而不加以稀释，就让我们宣布该框架为一揽子战略协议。”他补充说，作此宣布将使谈判富有意义，因为谈判的目的将是填补战略协议下的空白。对此，阿纳斯塔西亚迪斯先生于 5 月 2 日发表书面声明，回答说，如果阿金基先生接受“2017 年 7 月 4 日向双方提出的拟议框架，这是一个积极的动态”。他呼吁阿金基先生、“主要是土耳其”“澄清他们是否接受”框架中有关安全和保障以及外国军队的具体规定。这些声明使双方进一步公开交流，并显示出双方领导人对框架的某些方面有不同的解释。我打算在未来几周通过联合国一名高级官员发起磋商，为双方提供一个机会，正式澄清他们在这个问题上的立场。

其他特点

14. 塞浦路斯问题会议结束以来，帮助公民为新一轮会谈做好准备的努力甚少。人们对塞浦路斯问题的兴趣明显减弱，因为双方公民对近期可能解决塞浦路斯问题的信心似乎均骤减。虽然国际社会一再鼓励，但双方领导人没有采取新的建立信任或建立信心措施，尽管可以联合或单方面地采取一些这方面的举措。

15. 与此同时，双方领导人在不同场合重申，他们有兴趣继续开展技术委员会就旨在改善塞浦路斯人日常生活的两族间活动所开展的宝贵工作。双方领导人定期与各自的技术委员会协调员进行双边讨论，以了解他们工作的最新情况。欢迎双方领导人进一步关注委员会的工作。2017 年 7 月以来，委员会的运作没有明显变化。历来运作良好的技术委员会得以继续保持，而其他技术委员会则仍然不那么有效或根本不开会。这种情况是各种因素造成的，包括物质和组织支持不足，以及对其工作的机构支持有限。双方领导人最近着重于加快 2015 年宣布的增加两个过境点的工作。该工作由过境点技术委员会承担，打算在未来几个月开放这两个过境点。这是一个积极的动态。

16. 安全理事会一贯强调，双方与其族群普遍缺乏联系，而且也没有将民间社会纳入解决方案的谈判本身。塞浦路斯人和独立观察员都强烈认为，谈判以及更广泛的和平进程距离公众甚远。

17. 尽管如此，越来越多的民间社会行为体在公开辩论中，特别是在最近一轮谈判的关键后期阶段，越来越多地发表意见和引起关注。虽然数量不多，但这些声音致力于扩大公众辩论的范围，并促使各自政治领袖的参与。另外值得注意的是，有各种举措试图将双方的特定部门或行为者召集在一起进行对话，从而消除谈判与公众之间的距离。这些举措包括瑞典大使馆主持下的塞浦路斯和平进程的宗教途径；斯洛伐克大使馆在协助进行的政党对话；德国大使馆为希族塞人和土族塞人私营部门代表举办的商界圆桌会议。

三. 斡旋团的活动

18. 过去几个月里，我的副特别顾问和我的斡旋团不断会见政党领袖、民间社会组织、妇女团体、宗教领袖、外交界人士、欧洲机构代表和其他主要行为体。所有对话者都对领导人之间缺乏直接和定期接触以及该岛对和平进程的情绪恶化表示关切。两个族群体的公众对可能恢复会谈的期望明显降低。

19. 我的副特别顾问和我的斡旋团还继续与欧洲中央银行、欧洲联盟委员会、欧洲复兴开发银行、国际货币基金组织和世界银行等伙伴机构进行沟通和协调。尽管一些机构由于缺乏会谈而直接减少或调整了在塞浦路斯的存在，但所有伙伴都表示愿意继续创造性地考虑为任何潜在的未来解决方案作准备并加以执行的问题。

20. 特别顾问办公室还利用最近这段反思时间进行自我检查和学习。在我的副特别顾问的指导下，我的斡旋团完成了大量保存记录、内部分析和总结经验教训的工作，以对过去三年的谈判进行反思，分析迄今达成的一致，确定双方共同决定重启谈判的话可对进程作出的改进。

四. 意见

21. 在克朗斯-蒙大纳再次举行的塞浦路斯问题会议结束 10 个月之后，解决方案并未取得进一步进展。尽管最近一轮会谈取得了前所未有的进展，但目前的僵局使该岛的期望进一步降低，致使双方领导人及其各自族群之间以及各方的信任都受到损害。

22. 在最近的一轮谈判中，双方领导人取得了若干具有里程碑意义的重要成就，并在抵达克朗斯-蒙大纳之前就商定了解决方案的许多关键方面。双方领导人制定了一个共同愿景，让塞浦路斯成为一个两区、两族联邦，具有平等的政治地位和有效的决策，坚定地置身于欧洲联盟之内。双方领导人在财产和领土问题上也取得了进展。2017 年 1 月在日内瓦举行的塞浦路斯问题会议上，双方强调需要按照一族安全不能牺牲另一族安全这一总的原则制定彼此都能接受的安全方面的解决方案，保证在其中解决两族的关切问题。

23. 双方领导人及其谈判小组也密切关注解决方案的经济方面。一些独立专家强调全面解决方案带来的更多机会和惠益将为两族创造更快和更可持续的经济增长。如果达成解决方案，增长率的提高将增加平均收入，从而改善生活水平，使两族的收入趋于一致，并与收入较高的欧洲联盟国家一致。

24. 在联合国框架内并在现有工作基础上解决问题仍具有强有力的内在逻辑。我依然坚信，全面解决方案将为两族都带来巨大惠益和机遇，并有助于整个地区的和平与稳定。在战略和政治层面上，达成解决方案将有助于修复数十年的分裂和不信任，缓和可能升级为冲突的紧张局势，并帮助东地中海两个传统敌对国建立睦邻关系。

25. 正如我在上次报告中指出的，我坚信，一个如此复杂和具有政治敏感性的进程要取得成功，就必须采取均衡和全面的一揽子办法，其中包括具体的关键问题。如果双方都决定恢复会谈，则我在克朗斯-蒙大纳提出的六点框架可以作为谈判的基础，目的是达成一项战略协定，为全面解决方案铺平道路。该框架包括的因素涉及领土、政治平等、财产、同等待遇及安全和保障。我提出该框架是为了帮助双方以相互依存的方式解决尚未解决的其余核心问题，克服各章谈判中的挑战。

26. 2018 年适逢两族技术委员会设立 10 周年。该委员会负责从事建立信任的措施，以求改善塞浦路斯人的日常生活，并增进他们之间的互动。我鼓励双方领导人加倍努力，支持其主持下设立的技术委员会，并继续努力落实他们在 2015 年共同商定的建立信任措施。我特别敦促双方履行其领导人的承诺，加快 2015 年商定的过境点的工作，并毫不拖延地予以开放。我还鼓励双方领导人单方面采取建立信任措施，从而可对该岛的总体气氛产生积极影响，并可有助于恢复相互之间的信任，无论在谈判桌前还是族群之间的互信。

27. 长期以来，塞浦路斯问题解决方案谈判的一个特点是进程保密。当初规定这一做法是为了给双方领导人在谈判桌上讨价还价提供空间。但与此同时，机密性使双方领导人无法提供进展方面的信息，无法使两族为成交做好准备。因此，我敦促双方领导人考虑一些机制，藉此可在一旦恢复谈判的情况下，既保持谈判的

机密性，又能同时向公众进行宣传和提供信息，使双方都能及时地让各自的族群做好准备。

28. 过去几轮谈判提出的另一个问题是民间社会和其他行为体参与解决进程的问题。尽管双方领导人和谈判代表独立向其民众通报，但解决进程历来没有其他和平进程采用的征求公众意见或与公众协商的正式渠道或举措。我认为，如果恢复谈判，有必要加强民间社会的参与和贡献，特别是妇女团体和青年人的参与和贡献，从而确保倾听他们的声音，并使他们在争取和动员整个社会对和平进程给予更大的支持方面发挥作用。在这方面，鉴于目前两族在社会部门和群体中的对话，我敦促双方领导人考虑支持这些举措，从而有助于争取和动员公众对和平进程的支持和参与。

29. 在最近一轮谈判中，双方谈判小组常有相当数量的妇女(包括我的副特别顾问)和我的斡旋团工作人员参加，并为会谈作出了实质性贡献。这种包容各方的做法值得赞扬，并应在可能恢复的进程中进一步强化。但妇女参加谈判只是安全理事会推动的妇女与和平与安全议程的一个方面，对包容、公正和可持续的和平结果必不可少。此外还应在设计进程时将妇女在民间社会中的贡献包括在内，而且协定内容必须对性别问题有敏感认识，并确保反映社会所有成员的需要，包括妇女的需要。世界各地和平进程提供的证据证实，妇女的切实参与会显著深化建设和平的努力，并使和平更可持续。我鼓励双方领导人重振性别平等技术委员会。在这方面，对性别问题有敏感认识的社会经济影响评估是可供未来研究的一个有用领域。

30. 关于塞浦路斯沿海碳氢化合物的争端问题，我继续在关切地密切监测事态发展。我希望重申，在塞浦路斯及其周围发现的自然资源应该惠及塞浦路斯两族，并应该为寻找持久解决塞浦路斯问题的方案提供强有力的激励措施。我回顾，希族塞人领导人和土族塞人领导人之前都曾在谈判时同意，塞浦路斯统一后的自然资源将由未来的联邦政府管辖。鉴于年底前预计进行新一轮的探索性钻探，我敦促采取克制态度，并再次呼吁和平解决分歧，认真努力避免进一步升级，消除紧张局势。

31. 2015-2017 年谈判阶段期间曾使人产生很大的希望和期待。之后，继克朗斯-蒙大纳会议近一年依然没有对话，加上未来的前景不确定，令许多塞浦路斯人和国际社会严重关切。

32. 我认为，双方仍有余地负责而果断地采取行动，为该岛规划共同前进的道路。我打算在不久的将来派遣一名联合国高级官员与双方进行深入磋商。这些磋商将为双方提供一个更为正式、更有结构性而且更为细致的渠道，向联合国转告他们自克朗斯-蒙大纳以来的反思结果，并帮助确定现阶段开展有意义进程的条件是否成熟。我鼓励双方认识这项工作的重要性，并相应抓住机会。

33. 塞浦路斯岛的前途是所有塞浦路斯人的责任，但双方领导人对谈判负有首要责任。如果他们都同意恢复会谈，意欲达成全面解决方案，他们就需要展现最有力的政治承诺、勇气和决心。他们还将需要重新唤起紧迫感，解决信任受到削弱

的问题，释放显示政治意愿的有力而且明确的信号。为了能够达成互惠协议，他们需要让各自的族群参与其中，并解释解决方案的惠益和双方妥协的重要性。

34. 保证国无疑也将需要各尽所能，坚定而建设性地参与进程。此外，安全理事会乃至所有塞浦路斯之友，尤其是欧洲联盟，都需要进一步支持和鼓励双方领导人和所有相关方面。他们必须继续清楚地用一个声音说明全面解决方案的机遇和惠益，同时明确说明维持现状或放弃前功而后退的风险和代价。

35. 最后，我要感谢我的副特别顾问和在我塞浦路斯斡旋团工作的全体人员。感谢他们矢志不渝地履行安全理事会赋予他们的职责。